RESEARCH HIGHLIGHT

December 2005

Socio-economic Series 05-036

SMART GROWTH IN CANADA: A REPORT CARD

SMART GROWTH

Recently, a broad consensus has emerged concerning the growth and development of Canadian cities: our cities, as they have grown over the last 60 years, are contributing significantly to global and regional environmental problems, government deficits, and social inequity. In order to be sustainable, cities should alter their development patterns so as to be more compact, diverse in local/district land uses, with well-defined urban boundaries and clear internal structures.

Such changes in the way our cities grow are advocated by "Smart Growth," a recent, broad-based movement. Smart Growth refers to land use and development practices that limit costly urban sprawl, use tax dollars more efficiently and create more livable communities.

Although Smart Growth as a term is relatively new, the concept behind the rubric is not. In fact, the idea of managing urban growth to reduce environmental impacts, make cities more efficient to build and maintain and more socially inclusive is almost as old as urban planning itself. The assumption behind this study is that Canadian experience with growth management over the last two or three decades could help guide implementation of the Smart Growth concept. More specifically, answers were sought to the following questions:

- Which cities in Canada have made genuine efforts to manage growth so as to alter their development patterns in a fundamental way?
- What successes have these cities experienced and where have they failed?

This study has shown that there is a large gap between the stated growth management policies found in the planning documents of the six study regions and accomplishments on the ground. While major progress has been made in terms of language and policy goals, performance is lagging behind considerably.

- What are the reasons behind both successes and failures?
- And what are the lessons we can draw for the viability of Smart Growth in the Canadian context?

METHODOLOGY

In order to address the above questions, six urban areas were selected from six provinces and of various population sizes. The chozen areas were Census Metropolitan Areas or highly integrated urban regions. All six regions have instituted growth management policies over the long term. Table 1 illustrates the time period considered for each study region.

Study Region	Time Period
Halifax	1975–2005
Montréal	1978–2005
Toronto	1990–2005
Saskatoon	1990–2005
Calgary	1995–2005
Vancouver	1990–2005

Table 1: Study regions and time periods

Canada

CMHC SCHL
HOME TO CANADIANS

The study identified each region's stated growth management goals, evaluated how well those goals were achieved in practice, and identified factors that might help to explain successes and failures. In an effort to use a consistent framework to analyze policies and outcomes in all six regions, the following "indicators" of Smart Growth were used to structure the research and the final report

- denser, mixed-use development in greenfield areas
- intensify the existing fabric to moderate greenfield development
- take advantage of specific intensification opportunities
- increase transportation choice and reduce car usage
- increase supply of new affordable housing
- improve range of housing types
- preserve agricultural lands
- preserve lands essential to maintaining regional ecosystem functions
- direct employment to strengthen the core and designated sub-centres; and
- provide infrastructure to reduce ecological impacts of development

For many of these indicators, quantitative data collected in a consistent manner across all urban regions do not exist in Canada. Consequently, this analysis is based partly on quantitative and partly on qualitative data (interviews with planners, academic literature, etc.).

FINDINGS

Denser, mixed-use development in greenfield areas

Of all the indicators used in this study, density and mixed-use are among the most important from a Smart Growth perspective. These factors reduce the per capita consumption of land, lower infrastructure costs per unit, reduce trip lengths, make transit more viable, increase walkability and may help preserve natural assets.

Until recently, greenfield development occurred at ever-decreasing densities, resulting in a thinning out of the urban fabric. There is some evidence, however, that the density of greenfield development has been increasing moderately in some regions (Vancouver, Toronto, Montréal, and Calgary) over the last decade or so (typically, from six units per acre to seven or eight units per acre). This reflects the tendency towards reduced average lot sizes in new subdivisions, driven more by increasing land values than by specific planning policies. In some cases, though, (Vancouver, Montréal, Halifax), small-lot zoning is helping to encourage smaller lots in specific locations.

While this trend is welcome, suburban densities in most areas of the study regions continued to fall far short of the levels needed to support high quality transit services (12 upa). Furthermore, some of the density boost from lot-size shrinkage is being countered by an increasing amount of land being put aside for public purposes (such as stormwater management) and by declining household sizes.

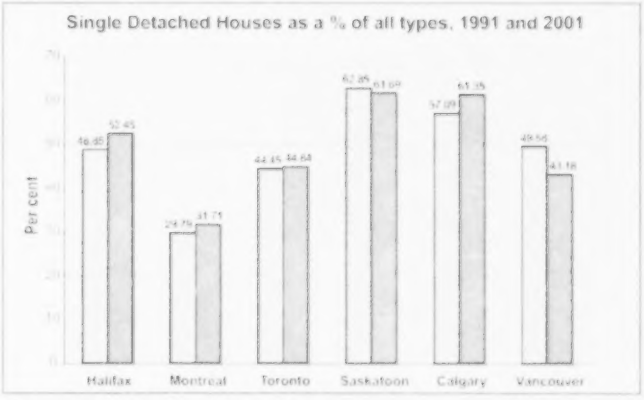

Chart 1: Single-Detached Houses as a per cent of all Housing Types (1991 and 2001)

Source: Calculated from Canadian Census Data

There is little in the way of mixed use development occurring in greenfield areas. Developers appear convinced that retail uses will not be commercially successful and that homebuyers will want to avoid being adjacent to non-residential uses.

Several municipalities in the study regions (Halifax, Calgary, Toronto, Saskatoon) are equipped with design guidelines to encourage greenfield development that would be more supportive of transit and of other growth management objectives. Implementation of these urban design policies has been poor. Most greenfield growth continues in the post-war pattern of homogeneous, lower-density residential areas on circuitous streets that are difficult to navigate by transit or by walking. Key barriers to change include local regulations that prevent innovative forms of development and the way development charges are calculated. Consumer preference for single-detached houses is also a decisive factor.

The study identified each region's stated growth management goals, evaluated how well those goals were achieved in practice, and identified factors that might help to explain successes and failures. In an effort to use a consistent framework to analyze policies and outcomes in all six regions, the following "indicators" of Smart Growth were used to structure the research and the final report

- denser, mixed-use development in greenfield areas
- intensify the existing fabric to moderate greenfield development
- take advantage of specific intensification opportunities
- increase transportation choice and reduce car usage
- increase supply of new affordable housing
- improve range of housing types
- preserve agricultural lands
- preserve lands essential to maintaining regional ecosystem functions
- direct employment to strengthen the core and designated sub-centres; and
- provide infrastructure to reduce ecological impacts of development

For many of these indicators, quantitative data collected in a consistent manner across all urban regions do not exist in Canada. Consequently, this analysis is based partly on quantitative and partly on qualitative data (interviews with planners, academic literature, etc.).

FINDINGS

Denser, mixed-use development in greenfield areas

Of all the indicators used in this study, density and mixed-use are among the most important from a Smart Growth perspective. These factors reduce the per capita consumption of land, lower infrastructure costs per unit, reduce trip lengths, make transit more viable, increase walkability and may help preserve natural assets.

Until recently, greenfield development occurred at ever-decreasing densities, resulting in a thinning out of the urban fabric. There is some evidence, however, that the density of greenfield development has been increasing moderately in some regions (Vancouver, Toronto, Montréal, and Calgary) over the last decade or so (typically, from six units per acre to seven or eight units per acre). This reflects the tendency towards reduced average lot sizes in new subdivisions, driven more by increasing land values than by specific planning policies. In some cases, though, (Vancouver, Montréal, Halifax), small-lot zoning is helping to encourage smaller lots in specific locations.

While this trend is welcome, suburban densities in most areas of the study regions continued to fall far short of the levels needed to support high quality transit services (12 upa). Furthermore, some of the density boost from lot-size shrinkage is being countered by an increasing amount of land being put aside for public purposes (such as stormwater management) and by declining household sizes.

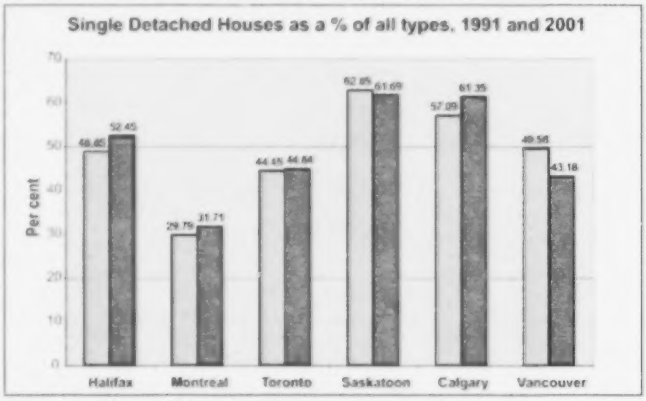

Chart 1: Single-Detached Houses as a per cent of all Housing Types (1991 and 2001)

Source: Calculated from Canadian Census Data

There is little in the way of mixed use development occurring in greenfield areas. Developers appear convinced that retail uses will not be commercially successful and that homebuyers will want to avoid being adjacent to non-residential uses.

Several municipalities in the study regions (Halifax, Calgary, Toronto, Saskatoon) are equipped with design guidelines to encourage greenfield development that would be more supportive of transit and of other growth management objectives. Implementation of these urban design policies has been poor. Most greenfield growth continues in the post-war pattern of homogeneous, lower-density residential areas on circuitous streets that are difficult to navigate by transit or by walking. Key barriers to change include local regulations that prevent innovative forms of development and the way development charges are calculated. Consumer preference for single-detached houses is also a decisive factor.

106-03254/

The case studies revealed specific exceptions to this rule in most regions (Halifax, Montréal, Toronto, Calgary, Vancouver), where individual neighbourhoods could be found that were designed using New Urbanist principles or alternative development standards. At the moment there is no evidence that travel behaviour is much different in these settings than in conventional suburban development.

Intensify the existing fabric to moderate greenfield development

Many inner cities are serviced to accommodate much larger populations and therefore existing infrastructure is not being put to optimal use. Moreover, greenfield growth on the urban fringe is expensive to service, eats up agricultural, recreational or ecologically significant lands, and deepens car dependency.

Limited intensification is occurring in most jurisdictions. Most study regions have seen the populations of their central cities increase significantly after periods of decline in the 1970s and 1980s. The City of Vancouver has been particularly successful at accepting new growth in older urbanized areas. However, despite this relative success, the Vancouver Region as a whole has not been able to meet its target for the amount of growth to be accommodated within the designated areas in and around the metropolitan core. In Toronto, the target for intensifying the former Metro Toronto, now the City of Toronto, has been surpassed, although it should be mentioned that the target was much lower than in Vancouver (only 40 per cent of Toronto region growth to be located in the former Metro compared to 70 per cent in the Vancouver region's growth concentration areas).

In other regions, success at meeting the goal of increasing populations in already serviced areas is being undermined by declining household sizes. For example, Calgary set a goal of accommodating 10 per cent of its population growth through intensification and, indeed, 16 per cent of new housing has been located in the already established areas, but population levels are stagnant. Until recently, the story was much the same on the Halifax Peninsula, where populations declined despite intensification activity.

Most intensification is taking place in downtowns and inner cities. Little intensification is evident in most suburban areas outside central cities, where the great majority of urban growth is found. The one exception is the GVRD where suburban municipalities are seeing considerable intensification in addition to greenfield development.

Take advantage of intensification opportunities

The limited intensification documented in the preceding indicator is occurring through a wide range of processes.

The conversion of industrial lands in older urbanized areas is a major source of intensification opportunity in most of the study regions, i.e., Vancouver, Toronto, Montréal and Halifax. Brownfield sites have proved to be excellent opportunities for mixed-use, higher density development in older areas of the city already well-served by urban infrastructure. Regulations governing brownfield decontamination have been updated in some provinces/urban regions to promote brownfield redevelopment and some cities are concentrating planning resources (e.g., conducting inventories of brownfield sites) to encourage the redevelopment of these urban lands to their maximum potential. The cost of decontaminating sites is the major impediment to this type of intensification. Montréal is the only urban region studied that has access to a provincial funding program to help with decontamination costs.

Although less significant than brownfield redevelopment, intensification along arterial streets is also happening to some extent in Vancouver, Toronto and Halifax. Infill development is occurring in all of the study regions.

Some municipalities (Calgary, Saskatoon, Halifax) have changed zoning regulations to allow small-lot infill in specific areas, especially older areas of town. Infill development is also taking place on disused parking lots, gas stations, and other small parcels of urban land. Infill development that threatens to significantly alter neighbourhood character (i.e., through density increases) is strongly resisted by local residents. Other forms of intensification in the study regions include the redevelopment of public lands, including defunct hospital sites, military bases and schools.

Intensification can contribute to the emergence or strengthening of a distinct urban structure. Much intensification activity is in and around downtown areas, where it contributes to the strength of the metropolitan core as a population and economic centre. Outside the downtown, however, it seems that only in Vancouver and to a lesser extent in Toronto is intensification activity contributing to the strengthening of a system of urban nodes.

Picture 1: In-City Transportation

Increase transportation choice and reduce car usage

Reducing car use and its impact on the environment (greenhouse gases, run-off pollution), health (noxious gases, noise and obesity) and quality of life (noise, risk, heat islands, asphalt prevalence and long trips) is a cornerstone of the Smart Growth movement.

Every region studied had adopted a transportation plan based on the need to move away from car dependency and create a more balanced transportation system. Despite this planning effort, four (Vancouver, Saskatoon, Toronto, Halifax) of the six study regions saw an increase in the car's modal share. In Calgary and Montréal, where major improvements to transit services were made, auto shares declined and transit shares improved.

Where sub-regional data were available, it was found that transit modal share was higher for downtown trips but extremely low for trips in suburban locations. This suggests that the decentralization of employment, in combination with suburban residential growth, will further erode transit share unless dramatic measures are taken to counteract these trends.

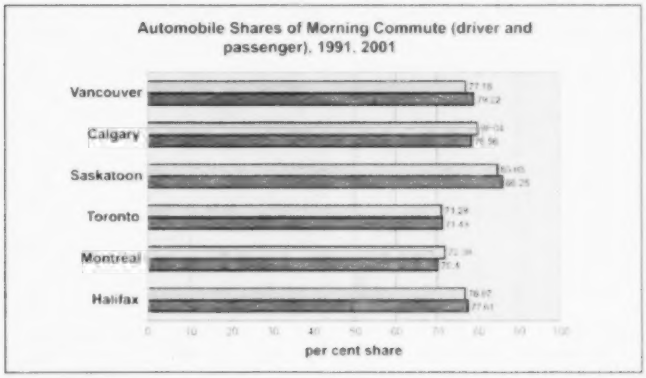

Chart 2: Automobile (driver and passenger) shares of morning commute, 1991 and 2001

Source: Census, 1991 and 2001.

Picture 2: Affordable housing

Increase supply of new affordable housing

A Smart Growth agenda encourages the production of affordable housing by promoting intensification and infill and through regulatory and financial measures to attract housing developers to appropriate locations within the already urbanized areas.

Planning frameworks in all six regions contain policies encouraging the creation of more affordable housing. However, few have made major progress towards these goals, either through the private housing market or through public investment. In most cases, market prices and rents have been increasing while the social housing supply has been stagnant since federal and most provincial subsidies for new social housing were eliminated in the early 1990s. Montréal is the only study region that witnessed a significant improvement in housing affordability over the 1991-to-2001 period.

While housing costs are influenced by a wide variety of exogenous factors, local governments can add to housing affordability problems by having too little land zoned for multi-family and small-lot housing; imposing zoning restrictions on manufactured and mobile housing, group homes, secondary suites and rooming houses; and, adopting planning policies that prevent change towards higher density urban forms.

Improve range of housing types

A wider range of housing types is essential for achieving affordability goals, creating more socially inclusive communities, and providing appropriate housing near employment opportunities.

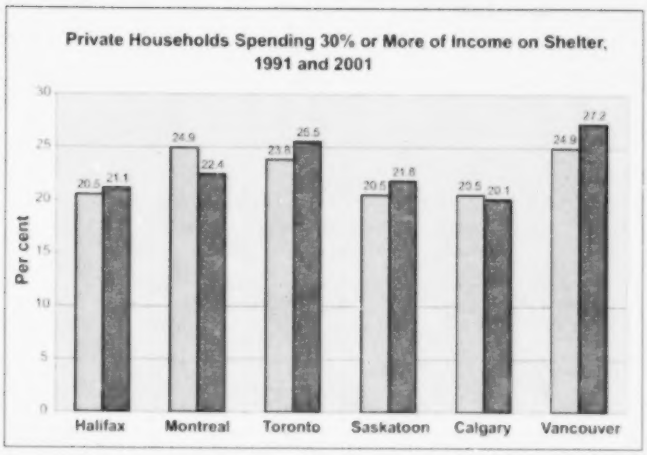

Chart 3: Private Households Spending 30 per cent or More of Income on Shelter (1991 and 2001)

Source: CMHC Research Highlights Socio-economic Series 03-017

Although all six study regions had adopted plans and policies to encourage the creation of a wider range of housing types, most regions in fact saw an evolution in the opposite direction between 1991 and 2001. Only Vancouver saw a significant reduction in the weight of single-detached housing in its housing stock.

Preserve agricultural lands

Preserving agricultural land on the edge of urban areas is important as a way of stemming the spread of urbanization and deflecting growth energy back into the city.

Trends on this indicator varied over the six study regions. In three cases—Halifax, Saskatoon and Calgary—conversion of agricultural land to urban purposes is of little concern because of the absence of good quality soils or the immensity of the resource at hand. In the other three cases—Vancouver, Montréal and Toronto—there is a constant tug of war between farmland preservation and urbanization. Vancouver and Montréal are equipped with systems of provincially-sponsored agricultural preservation while Toronto is not. Not surprisingly, the rate of farmland loss appears much lower in Vancouver and Montréal than Toronto. In Vancouver, there was a net loss of farmland of 225 ha from 1996 to 2004, whereas Toronto lost 445 km^2 of farmland to urbanization between 1986 and 2001. In Montréal, withdrawals from the reserve since 1991 (when a major removal was authorized) have totalled only 463 ha.

Preserve lands essential to maintaining regional ecosystem functions

All six cases report loss of natural assets to varying degrees. In the absence of any cross-regional studies surveying actual changes in land cover or water quality, little can be said in terms of relative levels of damage. Each region has its unique challenges and accomplishments. In Toronto, for example, wetland destruction appears to have come to a halt in the 1990s (although by then most of the original wetland areas in the region had been lost) and threatened species habitat is now well protected. On the other hand, woodlands and other types of habitat areas are not well protected and continue to succumb to urbanization.

By contrast, in Calgary, wetlands and ravines have not been well protected and the spread of the city has resulted in most of these being filled in, with resulting water quality problems. The park system in Calgary, however, provides an interconnected system of semi-natural areas. In Montréal, the park system is fragmented and shorelines are largely developed in the heavily urbanized areas. In Saskatoon, river shorelines have been protected. Halifax has a system of regional parks but water quality has been affected by sedimentation and erosion due to flooding, both related to urbanization in the affected drainage basins.

With its Green Zone, the Vancouver region appears to have had the most comprehensive system of ecological protection. Even here, however, there has been a lack of consideration as to how well the protected lands function as a system for preserving and enhancing biodiversity and how this can be optimized through future management. In other urban regions, provincial policy statements encourage municipalities to take steps to protect natural features but the results are uneven.

Encourage employment growth to strengthen the core and designated sub-centres

A central element of the Smart Growth program is the need to direct employment growth into specific centres within the urbanized portion of the region. A network of such nodes is required in order to create major destinations that can be well served by good quality transit.

Picture 1: In-City Transportation

Increase transportation choice and reduce car usage

Reducing car use and its impact on the environment (greenhouse gases, run-off pollution), health (noxious gases, noise and obesity) and quality of life (noise, risk, heat islands, asphalt prevalence and long trips) is a cornerstone of the Smart Growth movement.

Every region studied had adopted a transportation plan based on the need to move away from car dependency and create a more balanced transportation system. Despite this planning effort, four (Vancouver, Saskatoon, Toronto, Halifax) of the six study regions saw an increase in the car's modal share. In Calgary and Montreal, where major improvements to transit services were made, auto shares declined and transit shares improved.

Where sub-regional data were available, it was found that transit modal share was higher for downtown trips but extremely low for trips in suburban locations. This suggests that the decentralization of employment, in combination with suburban residential growth, will further erode transit share unless dramatic measures are taken to counteract these trends.

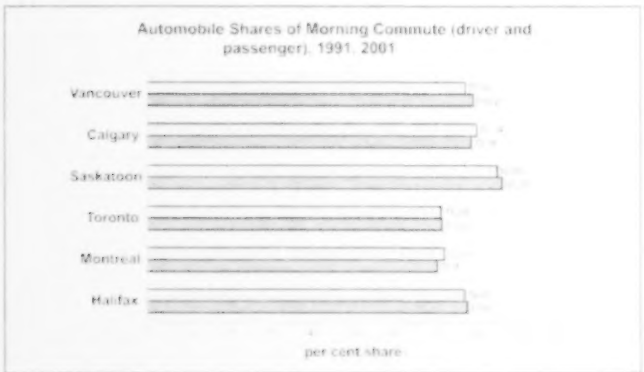

Chart 2: Automobile (driver and passenger) shares of morning commute, 1991 and 2001

Source: Census, 1991 and 2001

Picture 2: Affordable housing

Increase supply of new affordable housing

A Smart Growth agenda encourages the production of affordable housing by promoting intensification and infill and through regulatory and financial measures to attract housing developers to appropriate locations within the already urbanized areas.

Planning frameworks in all six regions contain policies encouraging the creation of more affordable housing. However, few have made major progress towards these goals, either through the private housing market or through public investment. In most cases, market prices and rents have been increasing while the social housing supply has been stagnant since federal and most provincial subsidies for new social housing were eliminated in the early 1990s. Montreal is the only study region that witnessed a significant improvement in housing affordability over the 1991-to-2001 period.

While housing costs are influenced by a wide variety of exogenous factors, local governments can add to housing affordability problems by having too little land zoned for multi-family and small-lot housing; imposing zoning restrictions on manufactured and mobile housing, group homes, secondary suites and rooming houses; and, adopting planning policies that prevent change towards higher density urban forms.

Improve range of housing types

A wider range of housing types is essential for achieving affordability goals, creating more socially inclusive communities, and providing appropriate housing near employment opportunities.

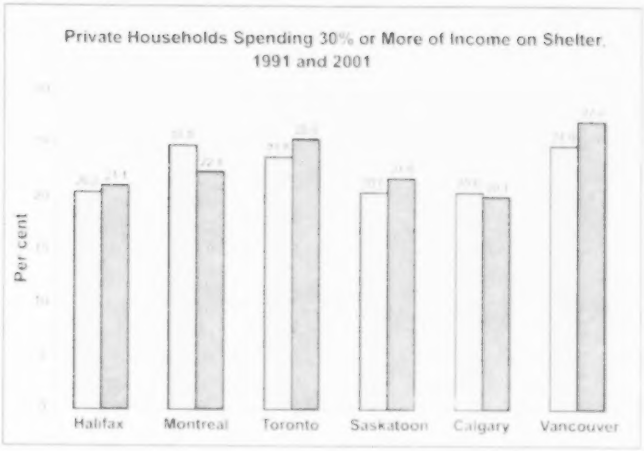

Chart 3: Private Households Spending 30 per cent or More of Income on Shelter (1991 and 2001)

Source: CMHC Research Highlights Socio-economic Series 03-017

Although all six study regions had adopted plans and policies to encourage the creation of a wider range of housing types, most regions in fact saw an evolution in the opposite direction between 1991 and 2001. Only Vancouver saw a significant reduction in the weight of single-detached housing in its housing stock.

Preserve agricultural lands

Preserving agricultural land on the edge of urban areas is important as a way of stemming the spread of urbanization and deflecting growth energy back into the city.

Trends on this indicator varied over the six study regions. In three cases—Halifax, Saskatoon and Calgary—conversion of agricultural land to urban purposes is of little concern because of the absence of good quality soils or the immensity of the resource at hand. In the other three cases—Vancouver, Montréal and Toronto—there is a constant tug of war between farmland preservation and urbanization. Vancouver and Montreal are equipped with systems of provincially-sponsored agricultural preservation while Toronto is not. Not surprisingly, the rate of farmland loss appears much lower in Vancouver and Montréal than Toronto. In Vancouver, there was a net loss of farmland of 225 ha from 1996 to 2004, whereas Toronto lost 445 km² of farmland to urbanization between 1986 and 2001. In Montréal, withdrawals from the reserve since 1991 (when a major removal was authorized) have totalled only 463 ha.

Preserve lands essential to maintaining regional ecosystem functions

All six cases report loss of natural assets to varying degrees. In the absence of any cross-regional studies surveying actual changes in land cover or water quality, little can be said in terms of relative levels of damage. Each region has its unique challenges and accomplishments. In Toronto, for example, wetland destruction appears to have come to a halt in the 1990s (although by then most of the original wetland areas in the region had been lost) and threatened species habitat is now well protected. On the other hand, woodlands and other types of habitat areas are not well protected and continue to succumb to urbanization.

By contrast, in Calgary, wetlands and ravines have not been well protected and the spread of the city has resulted in most of these being filled in, with resulting water quality problems. The park system in Calgary, however, provides an interconnected system of semi-natural areas. In Montréal, the park system is fragmented and shorelines are largely developed in the heavily urbanized areas. In Saskatoon, river shorelines have been protected. Halifax has a system of regional parks but water quality has been affected by sedimentation and erosion due to flooding, both related to urbanization in the affected drainage basins.

With its Green Zone, the Vancouver region appears to have had the most comprehensive system of ecological protection. Even here, however, there has been a lack of consideration as to how well the protected lands function as a system for preserving and enhancing biodiversity and how this can be optimized through future management. In other urban regions, provincial policy statements encourage municipalities to take steps to protect natural features but the results are uneven.

Encourage employment growth to strengthen the core and designated sub-centres

A central element of the Smart Growth program is the need to direct employment growth into specific centres within the urbanized portion of the region. A network of such nodes is required in order to create major destinations that can be well served by good quality transit.

The case studies revealed that all six urban regions had policies to promote a nodal employment structure. However, outcomes have been disappointing. In Vancouver, only 16.6 per cent of employment growth is going into town centres, while in Calgary the centres that were anticipated in suburban areas and around transit stations have failed to substantially materialize. Saskatoon has seen little in the way of suburban sub-centres as described and reccommended in the city's development plan. Toronto's successful sub-centres are limited to those found in the City of Toronto (especially North York) and Mississauga. In Montréal, the employment poles are holding their own, with about one-third the total regional jobs. In Halifax, much of the employment growth has gone into car-dependent business parks scattered throughout the region, that are competing with one another for further growth.

Compounding this lack of performance in terms of employment concentration are the design issues that plague many sub-centres. Instead of the high-density, mixed-use activity nodes portrayed in planning documents, many nodes, especially suburban ones, are bleak areas with vast tracts of parking and monotonous commercial architecture, flanked by highway infrastructure. Few of them are served with good-quality transit.

Provide infrastructure to reduce ecological impacts of development

Urban growth in all six study regions long ago overwhelmed the carrying capacity of local ecosystems. Only through the installation of engineered systems can human populations continue to grow in these regions without incurring serious environmental problems.

All six urban regions are well served with drinking water, although there is some concern with contamination in Calgary, Toronto and Montréal, mostly from septic failure or sewage system loadings in surface water bodies serving as sources of potable water.

Sewage systems are continuously being upgraded in all six regions, with Vancouver and Saskatoon adding advanced (secondary or tertiary) sewage treatment facilities within the last few years. Montreal upgraded its system in the 1990s such that the whole CMA now receives primary treatment but only 16.5 per cent of the population receives advanced treatment. In Halifax, 77 per cent of the population receives no sewage treatment at all and only 16.7 per cent receives advanced treatment. Both Vancouver and Halifax are planning major upgrades to their sewage treatment facilities over the coming years.

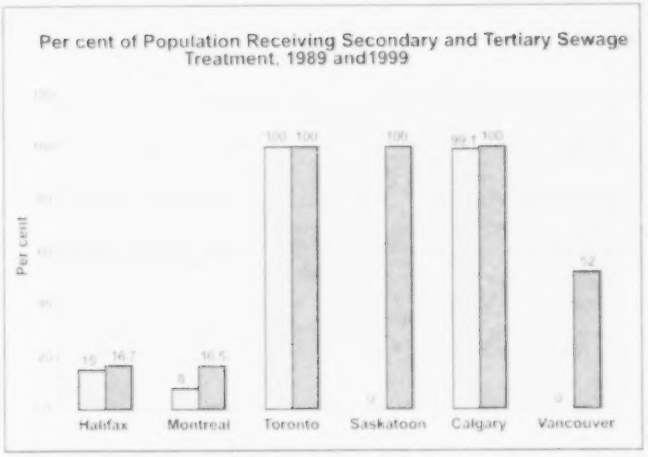

Chart 4: Percentage population receiving secondary and tertiary sewage treatment (1989 and 1999)

Source: Municipal Water Use Database, Environment Canada

In addition to improving conventional water and sewer systems, municipalities and regions are beginning to experiment with innovative stormwater management at the site level and district energy systems.

CONCLUSIONS

This study has shown that there is a large gap between the stated growth management policies found in the planning documents of the six study regions and accomplishments on the ground. While major progress has been made in terms of language and policy goals, performance is lagging behind considerably.

Many of the indicators surveyed suggest that progress is absent (mixed use, nodal concentration of employment), minimal (density increases), or mainly retrograde (intensification, housing affordability, range of housing types, protecting ecologically significant features, increasing transportation options). The greatest advance seems to have been made in providing the infrastructure needed to support growth, although even here serious problems remain (especially in terms of sewage treatment).

These results reflect not only a historical lack of political will at all levels of government, but also other constraints such as the many regulations that have been put in place over the decades that militate against innovation in planning and development, the lack of widespread interest in the development community in non-conventional development designs, the financial impacts of municipal taxation and development charges policies, and consumer preference for lower density urban landscapes.

The case studies revealed that all six urban regions had policies to promote a nodal employment structure. However, outcomes have been disappointing. In Vancouver, only 16.6 per cent of employment growth is going into town centres, while in Calgary the centres that were anticipated in suburban areas and around transit stations have failed to substantially materialize. Saskatoon has seen little in the way of suburban sub-centres as described and reccommended in the city's development plan. Toronto's successful sub-centres are limited to those found in the City of Toronto (especially North York) and Mississauga. In Montréal, the employment poles are holding their own, with about one-third the total regional jobs. In Halifax, much of the employment growth has gone into car-dependent business parks scattered throughout the region, that are competing with one another for further growth.

Compounding this lack of performance in terms of employment concentration are the design issues that plague many sub-centres. Instead of the high-density, mixed-use activity nodes portrayed in planning documents, many nodes, especially suburban ones, are bleak areas with vast tracts of parking and monotonous commercial architecture, flanked by highway infrastructure. Few of them are served with good-quality transit.

Provide infrastructure to reduce ecological impacts of development

Urban growth in all six study regions long ago overwhelmed the carrying capacity of local ecosystems. Only through the installation of engineered systems can human populations continue to grow in these regions without incurring serious environmental problems.

All six urban regions are well served with drinking water, although there is some concern with contamination in Calgary, Toronto and Montréal, mostly from septic failure or sewage system loadings in surface water bodies serving as sources of potable water.

Sewage systems are continuously being upgraded in all six regions, with Vancouver and Saskatoon adding advanced (secondary or tertiary) sewage treatment facilities within the last few years. Montréal upgraded its system in the 1990s such that the whole CMA now receives primary treatment but only 16.5 per cent of the population receives advanced treatment. In Halifax, 77 per cent of the population receives no sewage treatment at all and only 16.7 per cent receives advanced treatment. Both Vancouver and Halifax are planning major upgrades to their sewage treatment facilities over the coming years.

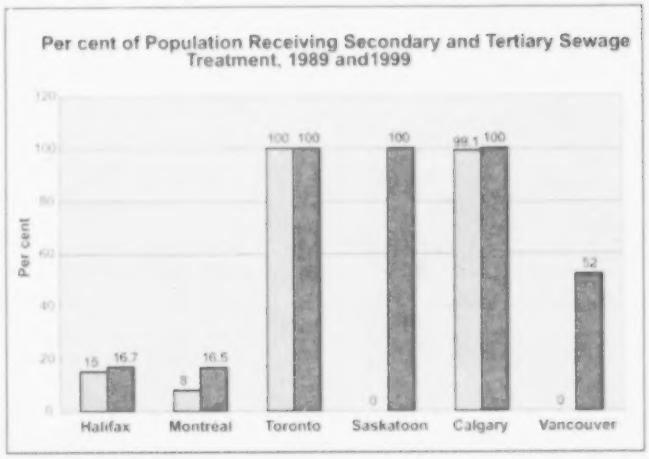

Chart 4: Percentage population receiving secondary and tertiary sewage treatment (1989 and 1999)

Source: Municipal Water Use Database, Environment Canada

In addition to improving conventional water and sewer systems, municipalities and regions are beginning to experiment with innovative stormwater management at the site level and district energy systems.

CONCLUSIONS

This study has shown that there is a large gap between the stated growth management policies found in the planning documents of the six study regions and accomplishments on the ground. While major progress has been made in terms of language and policy goals, performance is lagging behind considerably.

Many of the indicators surveyed suggest that progress is absent (mixed use, nodal concentration of employment), minimal (density increases), or mainly retrograde (intensification, housing affordability, range of housing types, protecting ecologically significant features, increasing transportation options). The greatest advance seems to have been made in providing the infrastructure needed to support growth, although even here serious problems remain (especially in terms of sewage treatment).

These results reflect not only a historical lack of political will at all levels of government, but also other constraints such as the many regulations that have been put in place over the decades that militate against innovation in planning and development, the lack of widespread interest in the development community in non-conventional development designs, the financial impacts of municipal taxation and development charges policies, and consumer preference for lower density urban landscapes.

None of these constraints are insurmountable. Indeed, most of them have positive impacts in other frames of reference—preserving existing community character, risk reduction to developers and financial institutions, public health and safety, etc.—and only undermine sound growth management as an unintended side effect. Ultimately, they reflect the low priority that urban growth management has historically had in Canada.

This suggests that these barriers could be addressed by re-assessing their functionality and desirability in a society committed to building cities that work. Although we can't yet conclude that there has been a sea change in popular consciousness, there are many signs that urban growth management is rising rapidly on the agenda of important public priorities—witness the increasingly active role in this regard by the federal government and the spotlight being placed on urban sprawl by many provincial governments as well as mainstream organizations such as business associations and banks, health associations, transportation groups, affordable housing advocates, and others.

These are hopeful signs, but much work remains to be done. On the research level, a two-pronged strategy is needed. On the one hand, we must continue to point to those cases where progress is apparent in the expectation that successful innovations can be repeated elsewhere. On the other hand, more in-depth research is required into the specific mechanisms that prevent policy intentions from moving forward toward tangible changes on the ground.

CMHC Project Manager: Fanis Grammenos, Senior Researcher, Policy and Research Division

Consultants: Ray Tomalty and Don Alexander, Co-operative Research and Policy Services

This project was funded (or partially funded) by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) under the terms of the External Research Program (ERP), an annual research grant competition. The views expressed are the personal views of the author(s) and do not represent the official views of CMHC. For more information on the ERP, please visit the CMHC web site at **www.cmhc.ca** or contact the Project Officer, Responsive Programs by e-mail at erp@cmhc-schl.gc.ca, or by regular mail: Project Officer, Responsive Programs, External Research Program, Policy and Research Division, Canada Mortgage and Housing Corporation, 700 Montreal Road, Ottawa ON K1A 0P7.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our website at

www.cmhc.ca

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

©2005, Canada Mortgage and Housing Corporation
Printed in Canada
Produced by CMHC 01-11-05

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. Canada Mortgage and Housing Corporation assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

64931

LE POINT EN RECHERCHE

Décembre 2005

Série socio-économique 05-036

RAPPORT SUR LA CROISSANCE INTELLIGENTE AU CANADA

LA CROISSANCE INTELLIGENTE

Dernièrement, un large consensus est apparu concernant la croissance et l'aménagement des villes canadiennes. En effet, la croissance enregistrée par nos villes au cours des 60 dernières années est en grande partie responsable des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale et régionale, des déficits gouvernementaux ainsi que des inégalités sociales. La durabilité de nos villes passe par la modification de leurs profil d'aménagement afin que l'occupation des sols soit plus dense, que l'utilisation des terrains soit plus diversifiée au niveau des quartiers et des districts, et que des limites urbaines bien définies de même que des structures internes claires soient établies.

Ces changements qu'il faut apporter au mode de croissance de nos villes sont préconisés par un mouvement en faveur de la « croissance intelligente » qui est né récemment. La croissance intelligente s'entend de pratiques d'aménagement et d'utilisation des sols qui limitent l'étalement urbain coûteux, affectent l'argent des contribuables plus efficacement et créent des collectivités davantage axées sur la qualité de vie.

Si le terme de la « croissance intelligente » est relativement nouveau, le concept sous-jacent, quant à lui, ne l'est pas. En fait, l'idée de gérer la croissance urbaine afin d'en réduire les effets environnementaux et de rendre les villes plus efficientes à construire et à entretenir, et plus inclusives sur le plan social, est presque aussi vieille que l'urbanisme lui-même. Selon l'hypothèse retenue pour cette étude, l'expérience accumulée par le Canada au cours des deux ou trois dernières décennies dans le domaine de la gestion de la croissance pourrait guider la mise en œuvre du concept de la croissance intelligente. Plus particulièrement, on cherchait des réponses aux questions suivantes :

Cette étude a révélé l'existence d'un écart important entre les orientations officielles de gestion de la croissance relevées dans les documents d'urbanisme des six régions examinées, d'une part, et les réalisations sur le terrain, d'autre part. Les résultats demeurent nettement insuffisants, malgré les importants progrès réalisés au chapitre des intentions et des objectifs visés par les grandes orientations.

- Quelles villes canadiennes ont fait des efforts réels pour gérer leur croissance afin de modifier fondamentalement leurs profils d'aménagement?
- Quels ont été les réussites et les échecs de ces villes?
- Quelles sont les raisons de ces réussites et de ces échecs?
- Quelles leçons pouvons-nous tirer quant à la viabilité de la croissance intelligente dans le contexte canadien?

MÉTHODE

Pour répondre à ces questions, les auteurs de l'étude ont choisi six régions urbaines de taille démographique variée dans six provinces différentes. Les régions choisies étaient des régions métropolitaines de recensement ou des régions urbaines très intégrées. Chacune des régions a adopté des principes de gestion de la croissance à long

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

Région étudiée	Période couverte
Halifax	1975–2005
Montréal	1978–2005
Toronto	1990–2005
Saskatoon	1990–2005
Calgary	1995–2005
Vancouver	1990–2005

Tableau 1 : Régions étudiées et période couverte

terme. Le tableau 1 illustre la période couverte pour chaque région étudiée.

L'étude a cerné les objectifs de gestion de la croissance fixés par chaque région, évalué l'atteinte de ces objectifs dans la pratique et relevé les facteurs susceptibles d'expliquer les réussites et les échecs. Dans le but d'utiliser un cadre uniforme pour l'analyse des principes et des résultats obtenus dans les six régions, on a fait appel aux « indicateurs » de croissance intelligente suivants pour structurer la recherche ainsi que le rapport final :

- accroître la densification et la diversification des aménagements réalisés sur des terrains propres;
- densifier le tissu existant afin de ralentir l'aménagement des terrains propres;
- tirer parti des occasions de densification;
- augmenter les modes de transport et réduire l'utilisation de l'automobile;
- augmenter l'offre de logements neufs abordables;
- élargir l'éventail de types de logement;
- protéger les terres agricoles;
- protéger les terrains indispensables au fonctionnement des écosystèmes régionaux;
- canaliser les emplois de manière à renforcer le centre-ville et les centres secondaires désignés;
- mettre en place une infrastructure qui réduira les impacts écologiques de l'aménagement.

Au Canada, bon nombre de ces indicateurs ne font l'objet d'aucune cueillette de données à la fois cohérente et portant sur l'ensemble des régions urbaines. Par conséquent, cette analyse est fondée sur des données en partie quantitatives et en partie qualitatives (entrevues avec des urbanistes, littérature didactique, etc.).

CONSTATATIONS

Accroître la densification et la diversification des aménagements réalisés sur des terrains propres

Des indicateurs utilisés dans la présente étude, la densification et la diversification sont les plus importants dans la perspective de la croissance intelligente. Ces facteurs réduisent l'utilisation de terrain par habitant et les coûts d'infrastructure par logement. Ils peuvent aussi entraîner une baisse de la distance parcourue, accroître la viabilité du transport en commun, augmenter le nombre de trajets que l'on peut parcourir à pied et contribuer à la protection des biens naturels.

Jusqu'à tout récemment, l'aménagement des terrains propres était de moins en moins dense, ce qui se traduisait par un amincissement du tissu urbain. Toutefois, des signes indiquent que la densité des terrains propres aménagés a augmenté légèrement dans certaines régions (Vancouver, Toronto, Montréal et Calgary) au cours de la dernière décennie (en général, elle est passée de six logements par acre à sept ou huit logements par acre). Cette évolution reflète la tendance à réduire la dimension moyenne des terrains dans les nouveaux lotissements, une situation causée davantage par la hausse des prix des terrains que par des politiques d'urbanisme précises. Dans certains cas, comme à Vancouver, Montréal et Halifax, le zonage encourage l'aménagement de petits terrains dans certains secteurs.

Si cette tendance est souhaitable, les densités dans les banlieues de la plupart des régions étudiées ont continué de se situer en deçà des niveaux requis pour soutenir des services de transport en commun de qualité (12 logements par acre). De plus, la densification résultant de la diminution de la dimension des terrains est en partie annulée par l'augmentation des superficies affectées à des fins publiques (comme la gestion des eaux pluviales) et par la diminution de la taille des ménages.

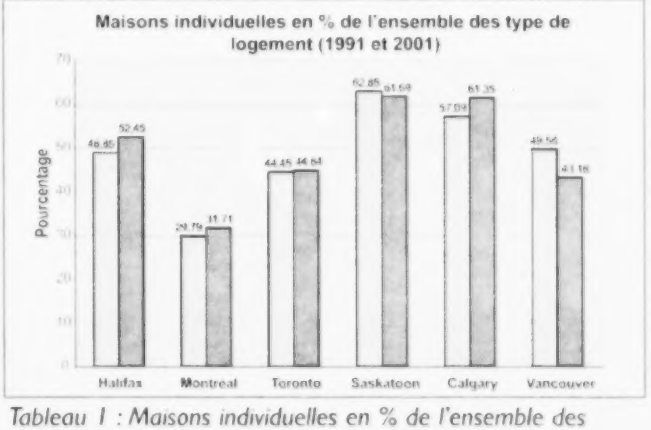

Tableau 1 : Maisons individuelles en % de l'ensemble des types de logement (1991 et 2001)

Source : Calculé à l'aide des données du Recensement du Canada

Région étudiée	Période couverte
Halifax	1975–2005
Montréal	1978–2005
Toronto	1990–2005
Saskatoon	1990–2005
Calgary	1995–2005
Vancouver	1990–2005

Tableau 1 : Régions étudiées et période couverte

terme. Le tableau 1 illustre la période couverte pour chaque région étudiée.

L'étude a cerné les objectifs de gestion de la croissance fixés par chaque région, évalué l'atteinte de ces objectifs dans la pratique et relevé les facteurs susceptibles d'expliquer les réussites et les échecs. Dans le but d'utiliser un cadre uniforme pour l'analyse des principes et des résultats obtenus dans les six régions, on a fait appel aux « indicateurs » de croissance intelligente suivants pour structurer la recherche ainsi que le rapport final :

- accroître la densification et la diversification des aménagements réalisés sur des terrains propres;
- densifier le tissu existant afin de ralentir l'aménagement des terrains propres;
- tirer parti des occasions de densification;
- augmenter les modes de transport et réduire l'utilisation de l'automobile;
- augmenter l'offre de logements neufs abordables;
- élargir l'éventail de types de logement;
- protéger les terres agricoles;
- protéger les terrains indispensables au fonctionnement des écosystèmes régionaux;
- canaliser les emplois de manière à renforcer le centre-ville et les centres secondaires désignés;
- mettre en place une infrastructure qui réduira les impacts écologiques de l'aménagement.

Au Canada, bon nombre de ces indicateurs ne font l'objet d'aucune cueillette de données à la fois cohérente et portant sur l'ensemble des régions urbaines. Par conséquent, cette analyse est fondée sur des données en partie quantitatives et en partie qualitatives (entrevues avec des urbanistes, littérature didactique, etc.).

CONSTATATIONS

Accroître la densification et la diversification des aménagements réalisés sur des terrains propres

Des indicateurs utilisés dans la présente étude, la densification et la diversification sont les plus importants dans la perspective de la croissance intelligente. Ces facteurs réduisent l'utilisation de terrain par habitant et les coûts d'infrastructure par logement. Ils peuvent aussi entraîner une baisse de la distance parcourue, accroître la viabilité du transport en commun, augmenter le nombre de trajets que l'on peut parcourir à pied et contribuer à la protection des biens naturels.

Jusqu'à tout récemment, l'aménagement des terrains propres était de moins en moins dense, ce qui se traduisait par un amincissement du tissu urbain. Toutefois, des signes indiquent que la densité des terrains propres aménagés a augmenté légèrement dans certaines régions (Vancouver, Toronto, Montréal et Calgary) au cours de la dernière décennie (en général, elle est passée de six logements par acre à sept ou huit logements par acre). Cette évolution reflète la tendance à réduire la dimension moyenne des terrains dans les nouveaux lotissements, une situation causée davantage par la hausse des prix des terrains que par des politiques d'urbanisme précises. Dans certains cas, comme à Vancouver, Montréal et Halifax, le zonage encourage l'aménagement de petits terrains dans certains secteurs.

Si cette tendance est souhaitable, les densités dans les banlieues de la plupart des régions étudiées ont continué de se situer en deçà des niveaux requis pour soutenir des services de transport en commun de qualité (12 logements par acre). De plus, la densification résultant de la diminution de la dimension des terrains est en partie annulée par l'augmentation des superficies affectées à des fins publiques (comme la gestion des eaux pluviales) et par la diminution de la taille des ménages.

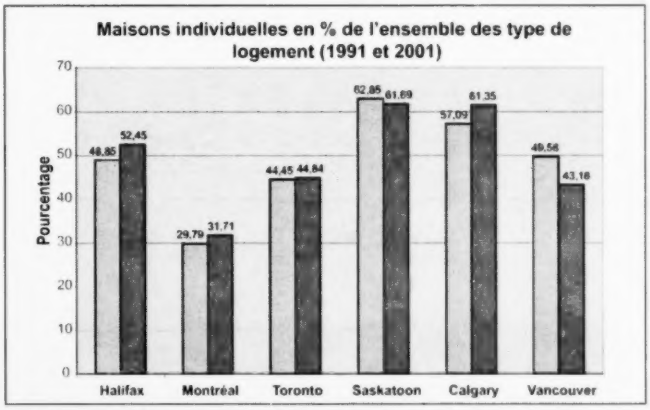

Tableau 1 : Maisons individuelles en % de l'ensemble des types de logement (1991 et 2001)

Source : Calculé à l'aide des données du Recensement du Canada

La diversification est très faible dans les aménagements réalisés sur des terrains propres. Les promoteurs semblent convaincus que les commerces de détail connaîtront un échec et que les acheteurs de logement éviteront de s'installer à côté des aménagements non résidentiels.

Plusieurs municipalités des régions étudiées (Halifax, Calgary, Toronto et Saskatoon) se sont dotées de directives de conception qui encouragent l'aménagement des terrains propres d'une manière qui favorise le transport en commun et l'atteinte d'autres objectifs de gestion de la croissance. Or, la mise en œuvre de ces principes de conception urbaine a peu réussi. La majeure partie de la croissance qui se produit sur des terrains propres est calquée sur le profil d'après-guerre consistant à aménager des aires résidentielles homogènes et de faible densité sur des rues offrant des itinéraires indirects difficiles à suivre en transport en commun (ou à pied). Les principaux facteurs qui font obstacle au changement sont les règlements locaux qui empêchent les formes novatrices d'aménagement de même que les méthodes de calcul des droits d'aménagement. Le penchant des consommateurs pour les maisons individuelles se révèle aussi un facteur déterminant.

Les études de cas ont révélé des exceptions à cette règle dans la plupart des régions (Halifax, Montréal, Toronto, Calgary et Vancouver). En effet, on a trouvé des quartiers conçus selon les principes du nouvel urbanisme ou en fonction de normes d'aménagement non traditionnelles. Pour l'instant, rien n'indique que les profils de déplacement dans ces milieux diffèrent substantiellement de ceux des banlieues traditionnelles.

Densifier le tissu existant afin de ralentir l'aménagement des terrains propres

Bien des quartiers centraux sont dotés de services pouvant répondre aux besoins d'un nombre beaucoup plus grand d'habitants. L'infrastructure existante n'est donc pas utilisée de façon optimale. De plus, la croissance sur les terrains propres situés à la limite des régions urbaines est coûteuse à viabiliser, accapare de grandes surfaces agricoles, récréatives ou écologiques et accroît la dépendance à l'égard de la voiture.

Pour la plupart des territoires administratifs, la densification est limitée. Dans la majorité des régions étudiées, la population des villes-centres a augmenté substantiellement après des périodes de déclin dans les années 1970 et 1980. Vancouver a particulièrement bien réussi à intégrer la nouvelle croissance dans ses vieux secteurs déjà urbanisés. Malgré son succès relatif, le district régional du Grand Vancouver n'a pas atteint ses objectifs concernant la croissance des secteurs désignés qui sont situés à l'intérieur et autour de l'agglomération métropolitaine. À Toronto, on a dépassé la cible concernant la densification de l'ancien Toronto métropolitain, appelé maintenant la ville de Toronto. Toutefois, il faut préciser que cette cible était beaucoup plus basse qu'à Vancouver (seulement 40 % comparativement à 70 %).

Dans d'autres régions, l'augmentation de la population des secteurs déjà viabilisés est entravée par la diminution de la taille des ménages. Par exemple, la ville de Calgary qui s'était fixée comme objectif de répondre à 10 % de sa croissance démographique par la densification a construit 16 % de ses logements neufs dans les secteurs existants. Or, les niveaux de population stagnent. Naguère encore, la situation était semblable dans la péninsule de Halifax, où la population a diminué malgré la densification.

La majeure partie de la densification se produit dans les centres-villes et les quartiers centraux. On relève peu d'activité de ce genre dans la plupart des banlieues situées à l'extérieur des villes-centres où se concentre le gros de la croissance urbaine. Le district régional du Grand Vancouver constitue la seule exception, car les municipalités de banlieue qui le composent enregistrent une densification considérable en plus d'aménagements en terrains propres.

Tirer parti des occasions de densification

La densification limitée couverte par l'indicateur précédent est le résultat d'une vaste gamme de processus.

La conversion de terrains industriels dans les anciens secteurs urbanisés présente de nombreuses possibilités de densification dans la plupart des régions étudiées, c'est-à-dire Vancouver, Toronto, Montréal et Halifax. Les terrains contaminés ont offert d'excellentes occasions de densifier et de diversifier les aménagements dans les secteurs existants de la ville déjà pourvus de l'infrastructure urbaine. Les règlements visant la décontamination des terrains ont été mis à jour dans certaines provinces et régions urbaines afin de promouvoir le réaménagement de ces propriétés. De plus, certaines villes concentrent les ressources en urbanisme (p. ex. en procédant à l'inventaire des sites contaminés) de manière à maximiser le potentiel de réaménagement de ces terrains urbains. Le coût de décontamination des emplacements est le principal obstacle qui se dresse devant ce type de densification. Montréal est la seule région urbaine étudiée ayant accès à un programme de financement provincial qui paie une partie des coûts de décontamination.

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène moins important que le réaménagement des terrains contaminés, il se produit aussi une certaine densification le long des artères de Vancouver, Toronto et Halifax. On construit sur des terrains intercalaires dans toutes les régions étudiées.

Certaines municipalités (Calgary, Saskatoon et Halifax) ont changé leurs règlements de zonage afin de permettre la construction intercalaire sur de petits terrains situés dans des secteurs précis comme les anciennes parties de la ville. Ce genre d'opération de densification a aussi lieu sur des terrains de stationnement et des stations-service abandonnés ainsi que d'autres petites parcelles urbaines. Les résidents locaux s'opposent farouchement aux opérations de densification qui menacent de modifier substantiellement le caractère des quartiers (c'est-à-dire par une hausse de la densité). Les autres formes de densification relevées dans les régions étudiées comprennent le réaménagement des terrains publics, notamment les emplacements occupés anciennement par des hôpitaux, des bases militaires et des écoles.

La densification peut contribuer à l'apparition ou au renforcement d'une structure urbaine distincte. Une grande partie de la densification se produit à l'intérieur et autour des centres-villes où elle contribue au renforcement de l'agglomération métropolitaine en tant que centre démographique et économique. Toutefois, à l'extérieur du centre-ville, il semble qu'il n'y ait qu'à Vancouver et, dans une moindre mesure, à Toronto, que la densification contribue au raffermissement d'un système de nœuds urbains.

Photo 1 : Transport intra-urbain

Augmenter les modes de transport et réduire l'utilisation de l'automobile

La réduction de la place occupée par l'automobile et des effets de cette dernière sur l'environnement (gaz à effet de serre et pollution des eaux de ruissellement), la santé (gaz nocifs, bruit et obésité) et la qualité de vie (bruit, risque, îlots de chaleur, prédominance de l'asphalte et longs trajets) constitue la pierre angulaire du mouvement en faveur de la croissance intelligente.

Chaque région étudiée a adopté un plan de transport visant à réduire la dépendance à l'égard de la voiture et à créer un système de transport mieux équilibré. Malgré ces efforts de planification, on a enregistré, dans quatre des régions étudiées (Vancouver, Saskatoon, Toronto et Halifax), une augmentation de la part occupée par l'automobile parmi les modes de transport. À Calgary et à Montréal, où on a apporté des améliorations majeures aux services de transport en commun, la part occupée par l'automobile a diminué et celle des transports en commun a augmenté.

Selon les données sous-régionales disponibles, la place occupée par les transports en commun était plus élevée dans le cas des déplacements au centre-ville, mais extrêmement faible dans le cas des déplacements en banlieue. On peut en conclure que la décentralisation des emplois, combinée à la croissance du secteur résidentiel en banlieue, provoquera une érosion additionnelle de la place occupée par le transport en commun à moins que des mesures sérieuses ne soient adoptées pour contrer ces tendances.

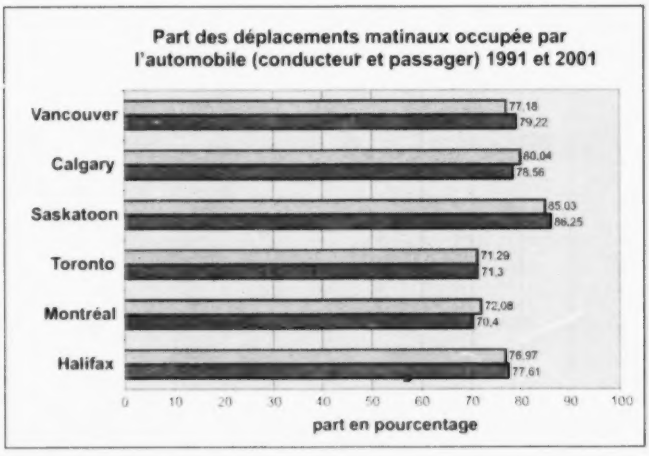

Tableau 2 : Part des déplacements matinaux occupée par l'automobile (conducteur et passager), 1991 et 2001.

Source : Recensements de 1991 et de 2001.

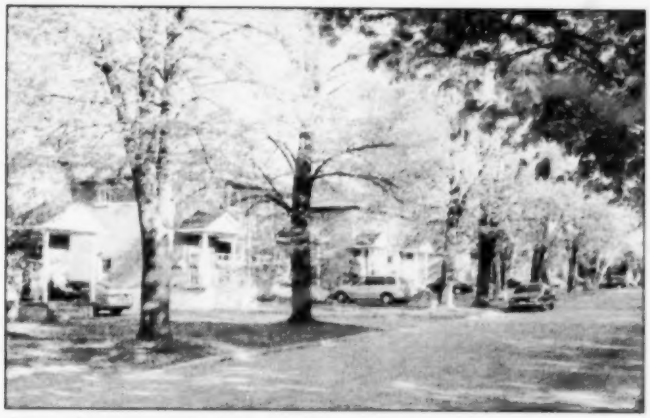

Photo 2 : Logements abordables

Augmenter l'offre de logements neufs abordables

La croissance intelligente encourage la production de logements abordables par la promotion de la densification et de la construction intercalaire ainsi que par des mesures réglementaires et financières qui attirent les promoteurs résidentiels dans les emplacements convenant le mieux à l'intérieur des secteurs déjà urbanisés.

Les cadres de planification des six régions contiennent des orientations qui encouragent la production de logements abordables. Cependant, peu de villes ont fait de vrais progrès par rapport à ces objectifs, que ce soit par l'entremise du marché de l'habitation privé ou par des investissements publics. Dans la plupart des cas, les prix sur le marché et les loyers ont augmenté, mais l'offre de logements sociaux a stagné depuis que les subventions fédérales à l'égard du logement social neuf ont été éliminées au début des années 1990, tout comme la plupart des mesures d'aide financière provinciales de ce type. Montréal est la seule région étudiée où l'on a enregistré une amélioration importante de l'abordabilité du logement de 1991 à 2001.

Si les coûts du logement sont influencés par une vaste gamme de facteurs exogènes, les gouvernements locaux peuvent aggraver les problèmes d'abordabilité en zonant des superficies insuffisantes pour la production de collectifs d'habitation et la construction résidentielle sur des terrains de petite dimension, en imposant des restrictions de zonage aux maisons préfabriquées, aux maisons mobiles, aux foyers de groupe, aux appartements accessoires et aux maisons de chambres, et enfin, en adoptant des règlements d'urbanisme qui empêchent la densification des formes urbaines.

Élargir l'éventail de types de logement

Il faut accroître les types de logement pour atteindre les objectifs d'abordabilité, créer des collectivités plus inclusives sur le plan social et fournir des logements convenables à proximité des lieux de travail.

Même si les six régions étudiées ont adopté des plans et des principes encourageant l'augmentation des types de logement, la plupart d'entre elles ont, en réalité, connu une évolution dans le sens contraire entre 1991 et 2001. Seule la ville de Vancouver a enregistré une réduction importante de la proportion occupée par les maisons individuelles à l'intérieur de son parc résidentiel.

Protéger les terres agricoles

La protection des terres agricoles en périphérie des zones urbaines constitue un moyen efficace d'endiguer l'étalement et de rediriger la croissance vers la ville.

Les tendances propres à cet indicateur ont varié parmi les six régions étudiées. Dans trois cas – Halifax, Saskatoon et Calgary – la conversion de terres agricoles à des fins urbaines pose peu de problèmes étant donné l'absence de sols de bonne qualité ou les immenses ressources disponibles. Dans les trois autres cas – Vancouver, Montréal et Toronto – la protection des terres agricoles et l'urbanisation se livrent une éternelle partie de bras de fer. Contrairement à Toronto, Vancouver et Montréal possèdent des systèmes de protection des terres agricoles financés par la province. Comme il fallait s'y attendre, le taux de disparition des terres agricoles semble beaucoup plus bas à Vancouver et à Montréal qu'à Toronto. À Vancouver, la superficie nette des terres agricoles perdues de 1996 à 2004 a atteint 225 hectares. Par comparaison, à Toronto, 445 km² de terres agricoles ont été engloutis au profit de l'urbanisation de 1986 à 2001. À Montréal, les terres retirées de la réserve depuis 1991 (lorsqu'on autorisait les retraits majeurs) n'ont atteint que 463 hectares au total.

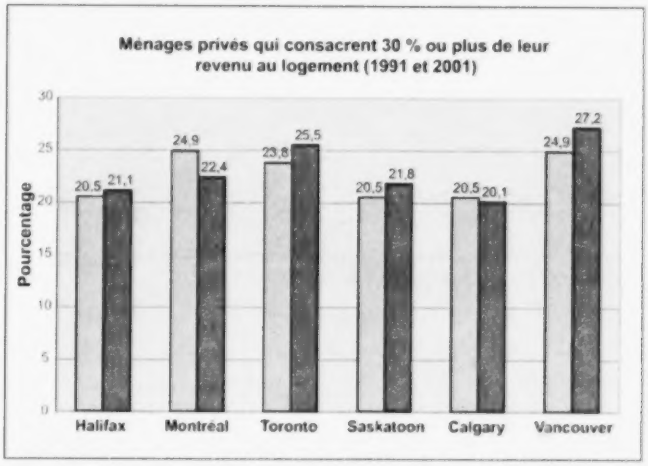

Tableau 3 : Ménages privés qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement (1991 et 2001)

Source : Le Point en recherche, Série socio-économique, numéro 03-017, SCHL

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène moins important que le réaménagement des terrains contaminés, il se produit aussi une certaine densification le long des artères de Vancouver, Toronto et Halifax. On construit sur des terrains intercalaires dans toutes les régions étudiées.

Certaines municipalités (Calgary, Saskatoon et Halifax) ont changé leurs règlements de zonage afin de permettre la construction intercalaire sur de petits terrains situés dans des secteurs précis comme les anciennes parties de la ville. Ce genre d'opération de densification a aussi lieu sur des terrains de stationnement et des stations-service abandonnés ainsi que d'autres petites parcelles urbaines. Les résidents locaux s'opposent farouchement aux opérations de densification qui menacent de modifier substantiellement le caractère des quartiers (c'est-à-dire par une hausse de la densité). Les autres formes de densification relevées dans les régions étudiées comprennent le réaménagement des terrains publics, notamment les emplacements occupés anciennement par des hôpitaux, des bases militaires et des écoles.

La densification peut contribuer à l'apparition ou au renforcement d'une structure urbaine distincte. Une grande partie de la densification se produit à l'intérieur et autour des centres-villes où elle contribue au renforcement de l'agglomération métropolitaine en tant que centre démographique et économique. Toutefois, à l'extérieur du centre-ville, il semble qu'il n'y ait qu'à Vancouver et, dans une moindre mesure, à Toronto, que la densification contribue au raffermissement d'un système de nœuds urbains.

Photo 1 : Transport intra-urbain

Augmenter les modes de transport et réduire l'utilisation de l'automobile

La réduction de la place occupée par l'automobile et des effets de cette dernière sur l'environnement (gaz à effet de serre et pollution des eaux de ruissellement), la santé (gaz nocifs, bruit et obésité) et la qualité de vie (bruit, risque, îlots de chaleur, prédominance de l'asphalte et longs trajets) constitue la pierre angulaire du mouvement en faveur de la croissance intelligente.

Chaque région étudiée a adopté un plan de transport visant à réduire la dépendance à l'égard de la voiture et à créer un système de transport mieux équilibré. Malgré ces efforts de planification, on a enregistré, dans quatre des régions étudiées (Vancouver, Saskatoon, Toronto et Halifax), une augmentation de la part occupée par l'automobile parmi les modes de transport. À Calgary et à Montréal, où on a apporté des améliorations majeures aux services de transport en commun, la part occupée par l'automobile a diminué et celle des transports en commun a augmenté.

Selon les données sous-régionales disponibles, la place occupée par les transports en commun était plus élevée dans le cas des déplacements au centre-ville, mais extrêmement faible dans le cas des déplacements en banlieue. On peut en conclure que la décentralisation des emplois, combinée à la croissance du secteur résidentiel en banlieue, provoquera une érosion additionnelle de la place occupée par le transport en commun à moins que des mesures sérieuses ne soient adoptées pour contrer ces tendances.

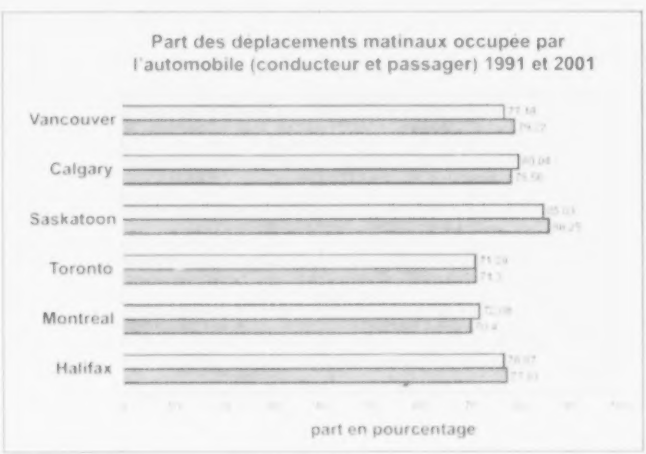

Tableau 2 : Part des déplacements matinaux occupée par l'automobile (conducteur et passager), 1991 et 2001.

Source : Recensements de 1991 et de 2001

Photo 2 : Logements abordables

Augmenter l'offre de logements neufs abordables

La croissance intelligente encourage la production de logements abordables par la promotion de la densification et de la construction intercalaire ainsi que par des mesures réglementaires et financières qui attirent les promoteurs résidentiels dans les emplacements convenant le mieux à l'intérieur des secteurs déjà urbanisés.

Les cadres de planification des six régions contiennent des orientations qui encouragent la production de logements abordables. Cependant, peu de villes ont fait de vrais progrès par rapport à ces objectifs, que ce soit par l'entremise du marché de l'habitation privé ou par des investissements publics. Dans la plupart des cas, les prix sur le marché et les loyers ont augmenté, mais l'offre de logements sociaux a stagné depuis que les subventions fédérales à l'égard du logement social neuf ont été éliminées au début des années 1990, tout comme la plupart des mesures d'aide financière provinciales de ce type. Montréal est la seule région étudiée où l'on a enregistré une amélioration importante de l'abordabilité du logement de 1991 à 2001.

Si les coûts du logement sont influencés par une vaste gamme de facteurs exogènes, les gouvernements locaux peuvent aggraver les problèmes d'abordabilité en zonant des superficies insuffisantes pour la production de collectifs d'habitation et la construction résidentielle sur des terrains de petite dimension, en imposant des restrictions de zonage aux maisons préfabriquées, aux maisons mobiles, aux foyers de groupe, aux appartements accessoires et aux maisons de chambres, et enfin, en adoptant des règlements d'urbanisme qui empêchent la densification des formes urbaines.

Élargir l'éventail de types de logement

Il faut accroître les types de logement pour atteindre les objectifs d'abordabilité, créer des collectivités plus inclusives sur le plan social et fournir des logements convenables à proximité des lieux de travail.

Même si les six régions étudiées ont adopté des plans et des principes encourageant l'augmentation des types de logement, la plupart d'entre elles ont, en réalité, connu une évolution dans le sens contraire entre 1991 et 2001. Seule la ville de Vancouver a enregistré une réduction importante de la proportion occupée par les maisons individuelles à l'intérieur de son parc résidentiel.

Protéger les terres agricoles

La protection des terres agricoles en périphérie des zones urbaines constitue un moyen efficace d'endiguer l'étalement et de rediriger la croissance vers la ville.

Les tendances propres à cet indicateur ont varié parmi les six régions étudiées. Dans trois cas – Halifax, Saskatoon et Calgary – la conversion de terres agricoles à des fins urbaines pose peu de problèmes étant donné l'absence de sols de bonne qualité ou les immenses ressources disponibles. Dans les trois autres cas – Vancouver, Montréal et Toronto – la protection des terres agricoles et l'urbanisation se livrent une éternelle partie de bras de fer. Contrairement à Toronto, Vancouver et Montréal possèdent des systèmes de protection des terres agricoles financés par la province. Comme il fallait s'y attendre, le taux de disparition des terres agricoles semble beaucoup plus bas à Vancouver et à Montréal qu'à Toronto. À Vancouver, la superficie nette des terres agricoles perdues de 1996 à 2004 a atteint 225 hectares. Par comparaison, à Toronto, 445 km² de terres agricoles ont été engloutis au profit de l'urbanisation de 1986 à 2001. À Montréal, les terres retirées de la réserve depuis 1991 (lorsqu'on autorisait les retraits majeurs) n'ont atteint que 463 hectares au total.

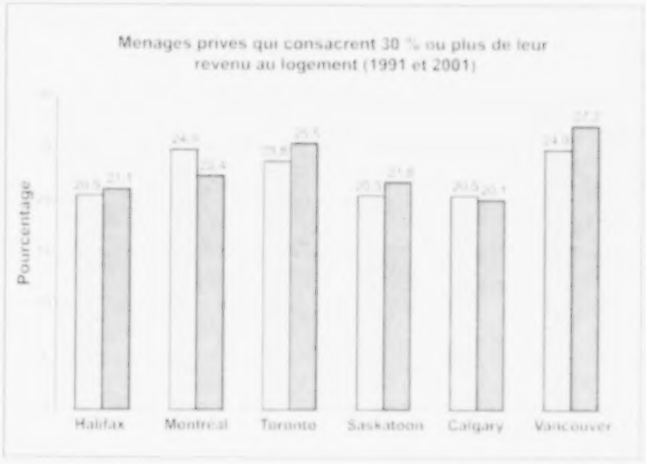

Tableau 3 : Ménages privés qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement (1991 et 2001)

Source : Le Point en recherche, Série socio-économique, numéro 03-017, SCHL

Protéger les terrains indispensables au fonctionnement des écosystèmes régionaux

Dans les six cas, on rapporte la perte de biens naturels à des degrés variables. On peut affirmer très peu de choses quant au niveau relatif des dommages en l'absence d'études inter-régionales sur les changements réels survenus au niveau de la couverture terrestre ou de la qualité de l'eau. Les défis et les réalisations de chaque région sont uniques. À Toronto, par exemple, la destruction des zones humides semble s'être stoppée au cours des années 1990 (quoique la plupart des zones humides originales de la région étaient déjà disparues à ce moment-là), et l'habitat des espèces menacées est maintenant bien protégé. À l'inverse, les boisés et les autres types d'habitats sont mal protégés et continuent de succomber à l'urbanisation.

Par contraste, à Calgary, les zones humides et les ravins ont été mal protégés, et l'étalement de la ville a abouti au remplissage de la plupart de ces aires, ce qui a causé des problèmes de qualité de l'eau. Toutefois, le réseau de parcs de Calgary fournit un réseau interconnecté d'aires semi-naturelles. À Montréal, le réseau de parcs est fragmenté et les berges sont en grande partie aménagées dans les zones très urbanisées. À Saskatoon, les berges ont été protégées. Halifax s'est dotée d'un réseau de parcs régionaux, mais la qualité de l'eau a baissé à cause de la sédimentation et de l'érosion provoquées par les inondations, deux phénomènes reliés à l'urbanisation des bassins de drainage.

Avec sa zone verte, la région de Vancouver semble avoir mis sur pied le réseau de protection écologique le plus complet. Malgré tout, on semble peu se demander dans quelle mesure les terrains protégés peuvent préserver et mettre en valeur la biodiversité ni comment ces caractéristiques pourront être optimisées au cours des activités de gestion futures. Dans d'autres régions urbaines, des énoncés de la politique provinciale encouragent les municipalités à protéger les zones naturelles, mais les résultats sont variables.

Canaliser les emplois de manière à renforcer le centre-ville et les centres secondaires désignés

La nécessité de canaliser la croissance de l'emploi dans des centres précis de la partie urbanisée de la région constitue un élément central du programme relatif à la croissance intelligente. Un réseau de nœuds fonctionnels de ce genre est nécessaire pour créer des destinations majeures adéquatement reliées à des services de transport en commun de qualité.

Les études de cas ont révélé que les six régions urbaines avaient adopté des orientations favorisant une structure d'emploi fonctionnelle. Toutefois, les résultats ont été décevants. À Vancouver, seulement 16,6 % de la croissance de l'emploi se produit dans les centres de la ville. À Calgary, les centres prévus dans les banlieues et autour des terminus et des gares ne se sont pas matérialisés autant qu'on l'espérait. À Saskatoon, très peu des centres secondaires de banlieue décrits dans le plan d'aménagement de la ville ont été réalisés. Les seuls centres secondaires de l'agglomération de Toronto se trouvent dans la ville même (particulièrement à North York) et à Mississauga. À Montréal, les pôles d'emploi se maintiennent et regroupent environ le tiers de l'ensemble des travailleurs régionaux. À Halifax, la majeure partie de la croissance de l'emploi est survenue dans des parcs d'affaires axés sur l'automobile et dispersés dans l'ensemble de la région qui se concurrencent les uns les autres pour continuer leur expansion.

Or, ce manque de performance en ce qui concerne la concentration des emplois est aggravé par les problèmes de conception qui affligent bien des centres secondaires. Au lieu des nœuds d'activité à la fois denses et diversifiés dépeints dans les documents de planification, bien des nœuds, surtout en banlieue, se composent de secteurs mornes contenant de grands stationnements et des bâtiments commerciaux à l'architecture monotone situés en bordure d'une infrastructure routière. Peu d'endroits de ce genre sont reliés à des services de transport en commun de qualité.

Mettre en place une infrastructure qui réduira les impacts écologiques de l'aménagement

Dans les six régions étudiées, la croissance urbaine a depuis longtemps dépassé la capacité de charge des écosystèmes locaux. Il faudra installer des systèmes artificiels pour que les populations humaines continuent de croître dans ces régions sans provoquer de problèmes environnementaux graves.

Chacune des six régions urbaines est bien approvisionnée en eau potable, quoique l'on éprouve certains problèmes de contamination à Calgary, Toronto et Montréal. Il s'agit surtout de fosses septiques défectueuses ou de rejets de réseaux d'assainissement dans les plans d'eau qui servent de source d'eau potable.

Les réseaux d'assainissement sont constamment améliorés dans chacune des six régions. Vancouver et Saskatoon ont même ajouté des installations d'assainissement complémentaires (secondaires ou tertiaires) ces dernières années. Montréal a amélioré son réseau dans les années 1990 : si toutes les eaux usées de la RMR reçoivent un traitement primaire, celles de seulement 16,5 % de la population font l'objet d'un traitement complémentaire. À Halifax, les eaux usées de 77 % de la population ne

reçoivent aucun traitement, et celles de seulement 16,7 % de la population font l'objet d'un traitement complémentaire. À Vancouver et à Halifax, on planifie des améliorations importantes des installations d'assainissement au cours des prochaines années.

En plus d'améliorer leurs réseaux d'alimentation en eau ainsi que leurs réseaux d'assainissement, les municipalités de même que les régions commencent à expérimenter des méthodes novatrices de gestion des eaux pluviales sur place et des installations énergétiques de district.

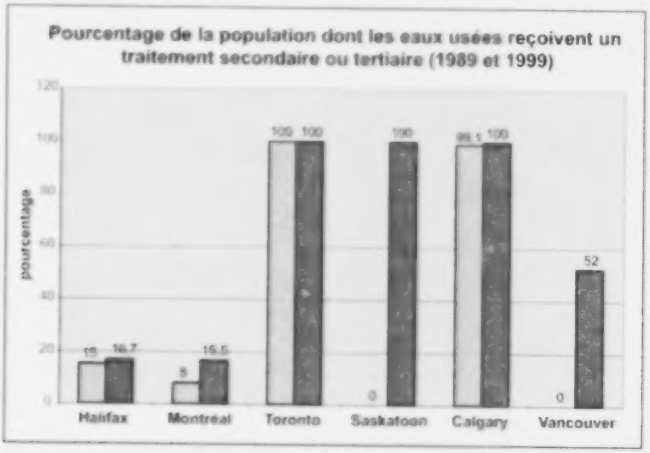

Tableau 4 : Pourcentage de la population dont les eaux usées reçoivent un traitement secondaire ou tertiaire (1989 et 1999)

Source : Base de données sur l'utilisation de l'eau par les municipalités, Environnement Canada

CONCLUSIONS

Cette étude a révélé l'existence d'un écart énorme entre les énoncés officiels de gestion de la croissance relevés dans les documents d'urbanisme des six régions examinées, d'une part, et les réalisations sur le terrain, d'autre part. Les résultats demeurent nettement insuffisants, malgré les importants progrès réalisés au chapitre des intentions et des objectifs visés par les grandes orientations.

Pour un bon nombre des indicateurs examinés, les progrès sont inexistants (diversification, concentration de l'emploi dans des nœuds fonctionnels) ou minimes (hausses de la densité). En fait, on a surtout relevé une régression (densification, abordabilité du logement, types de logements, protection des caractéristiques écologiques importantes, hausse des options en matière de transport). Il semble que la percée la plus importante soit la mise en œuvre de l'infrastructure nécessaire pour soutenir la croissance, quoique des problèmes graves subsistent à ce niveau (particulièrement sur le plan de l'épuration des eaux usées).

Ces résultats ne traduisent pas seulement un manque de volonté politique historique dans toutes les administrations publiques, mais aussi d'autres contraintes comme les nombreux règlements adoptés au cours des décennies qui freinent l'innovation dans les domaines de la planification et de l'aménagement, le manque d'intérêt chez les promoteurs à l'égard des concepts d'aménagement non traditionnels, les impacts financiers de l'imposition municipale et des règlements relatifs aux droits d'aménagement ainsi que la préférence des consommateurs pour les paysages urbains à faible densité.

Aucune de ces contraintes n'est insurmontable. En réalité, la plupart d'entre elles ont des effets positifs quand on les examine sous un angle différent – la préservation du caractère de la collectivité, la réduction des risques pour les promoteurs et les institutions financières, la santé et la sécurité du public, etc. – leur seul effet secondaire involontaire consiste à empêcher une saine gestion de la croissance. En dernier ressort, elles reflètent la faible priorité accordée depuis toujours à la gestion de la croissance urbaine au Canada.

On peut penser qu'il serait possible de surmonter ces obstacles en réévaluant leur fonctionnalité et leur à-propos dans une société qui s'est engagée à construire des villes viables. Bien que nous ne puissions pas encore parler de changement profond de la conscience populaire, de nombreux signes indiquent que la gestion de la croissance urbaine prend de plus en plus de place au sein des grandes priorités publiques – témoin le rôle de plus en plus actif joué par le gouvernement fédéral dans ce domaine et l'accent mis sur l'étalement urbain par bon nombre de gouvernements provinciaux et d'organismes en vue comme les associations professionnelles, les banques, les associations de santé, les organismes de transport, les défenseurs du logement abordable et d'autres.

Malgré ces signes encourageants, il reste bien du travail à accomplir. Du côté de la recherche, une stratégie sur deux fronts s'impose. D'une part, nous devons continuer de souligner les cas où les progrès sont évidents dans l'espoir que les innovations réussies puissent être répétées ailleurs. D'autre part, des recherches plus approfondies sont requises quant aux mécanismes précis qui empêchent les intentions des administrations de se traduire par des changements tangibles sur le terrain.

reçoivent aucun traitement, et celles de seulement 16,7 % de la population font l'objet d'un traitement complémentaire. À Vancouver et à Halifax, on planifie des améliorations importantes des installations d'assainissement au cours des prochaines années.

En plus d'améliorer leurs réseaux d'alimentation en eau ainsi que leurs réseaux d'assainissement, les municipalités de même que les régions commencent à expérimenter des méthodes novatrices de gestion des eaux pluviales sur place et des installations énergétiques de district.

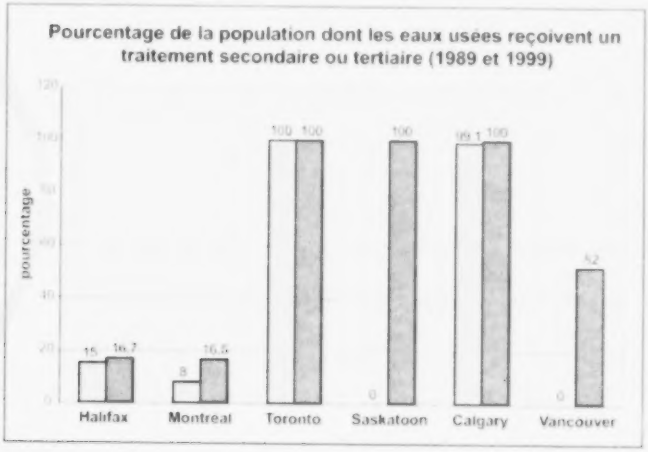

Tableau 4 : Pourcentage de la population dont les eaux usées reçoivent un traitement secondaire ou tertiaire (1989 et 1999)

Source : Base de données sur l'utilisation de l'eau par les municipalités, Environnement Canada

CONCLUSIONS

Cette étude a révélé l'existence d'un écart énorme entre les énoncés officiels de gestion de la croissance relevés dans les documents d'urbanisme des six régions examinées, d'une part, et les réalisations sur le terrain, d'autre part. Les résultats demeurent nettement insuffisants, malgré les importants progrès réalisés au chapitre des intentions et des objectifs visés par les grandes orientations.

Pour un bon nombre des indicateurs examinés, les progrès sont inexistants (diversification, concentration de l'emploi dans des nœuds fonctionnels) ou minimes (hausses de la densité). En fait, on a surtout relevé une régression (densification, abordabilité du logement, types de logements, protection des caractéristiques écologiques importantes, hausse des options en matière de transport). Il semble que la percée la plus importante soit la mise en œuvre de l'infrastructure nécessaire pour soutenir la croissance, quoique des problèmes graves subsistent à ce niveau (particulièrement sur le plan de l'épuration des eaux usées).

Ces résultats ne traduisent pas seulement un manque de volonté politique historique dans toutes les administrations publiques, mais aussi d'autres contraintes comme les nombreux règlements adoptés au cours des décennies qui freinent l'innovation dans les domaines de la planification et de l'aménagement, le manque d'intérêt chez les promoteurs à l'égard des concepts d'aménagement non traditionnels, les impacts financiers de l'imposition municipale et des règlements relatifs aux droits d'aménagement ainsi que la préférence des consommateurs pour les paysages urbains à faible densité.

Aucune de ces contraintes n'est insurmontable. En réalité, la plupart d'entre elles ont des effets positifs quand on les examine sous un angle différent – la préservation du caractère de la collectivité, la réduction des risques pour les promoteurs et les institutions financières, la santé et la sécurité du public, etc. – leur seul effet secondaire involontaire consiste à empêcher une saine gestion de la croissance. En dernier ressort, elles reflètent la faible priorité accordée depuis toujours à la gestion de la croissance urbaine au Canada.

On peut penser qu'il serait possible de surmonter ces obstacles en réévaluant leur fonctionnalité et leur à-propos dans une société qui s'est engagée à construire des villes viables. Bien que nous ne puissions pas encore parler de changement profond de la conscience populaire, de nombreux signes indiquent que la gestion de la croissance urbaine prend de plus en plus de place au sein des grandes priorités publiques – témoin le rôle de plus en plus actif joué par le gouvernement fédéral dans ce domaine et l'accent mis sur l'étalement urbain par bon nombre de gouvernements provinciaux et d'organismes en vue comme les associations professionnelles, les banques, les associations de santé, les organismes de transport, les défenseurs du logement abordable et d'autres.

Malgré ces signes encourageants, il reste bien du travail à accomplir. Du côté de la recherche, une stratégie sur deux fronts s'impose. D'une part, nous devons continuer de souligner les cas où les progrès sont évidents dans l'espoir que les innovations réussies puissent être répétées ailleurs. D'autre part, des recherches plus approfondies sont requises quant aux mécanismes précis qui empêchent les intentions des administrations de se traduire par des changements tangibles sur le terrain.

Directeur de projet de la SCHL: Fanis Grammenos, Recherchiste principal, Division des politiques et de la recherche

Consultants pour le projet de recherche : Ray Tomalty and Don Alexander, Co-operative Research and Policy Services

Ce projet a été réalisé (ou réalisé en partie) grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, subventions qui sont octroyées au terme d'un concours annuel. Les idées exprimées sont toutefois celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne représentent pas la position officielle de la SCHL. Pour en savoir plus sur ce programme, visitez le site Web de la SCHL à **www.schl.ca** ou communiquez avec l'agent de projets, Recherche d'initiative privée, par courriel, à erp@cmhc-schl.gc.ca, ou par la poste à : Agent de projets, Recherche d'initiative privée, Programme de subventions de recherche, Division de la recherche et des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2005 Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 17-11-05

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

64932